联合国 S/2018/463



安全理事会

Distr.: General
16 May 2018
Chinese
Original: English

2018 年 5 月 15 日秘书长给安全理事会主席的信

1. 安全理事会在第 2387(2017)号决议第 43(a)㈣段中，要求我就如何支助逐步且协调地重新部署经欧洲联盟驻中非共和国军事训练团训练的中非共和国武装部队提出建议，并附详细基准和时间表，供安理会审议核准。提供支助的目的是依照联合国人权尽职政策，并在保证不对国家稳定、平民或政治进程构成风险的情况下，协助执行扩延国家权威的战略。记得我在 2017 年 10 月访问中非共和国时说过，支助中非共和国武装部队重新运作是联合国的一个主要优先事项。

2. 按照上述要求，秘书处广泛征求了中非共和国当局、欧洲联盟、安全理事会成员、双边和多边合作伙伴以及联合国利益攸关方的意见，以按照中非共和国人民对本国国防部队和国内安全部队的愿望拟定建议。建议开展的支助活动将补充其他伙伴提供的支助，巩固第 2387(2017)号决议规定的联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)维持和平的核心优先事项。在班吉，中非稳定团同包括福斯坦-阿尔尚热・图瓦德拉总统、国防部长和内政部长在内的中非共和国当局、欧洲联盟军事训练团和双边合作伙伴进行了密切协商。2018 年 4 月 12 日，政府在中非共和国问题国际支助小组在班吉召开首次会议的间隙，当着主管维持和平行动副秘书长及非洲联盟和平与安全事务专员的面，介绍了国防部队和国内安全部队的即期和长期部署计划，并请求国际社会提供资金。

3. 本信所载建议还借鉴了其他联合国维持和平行动向国家安全部队提供支助过程中汲取的教训，参考了中非稳定团最初携手其他合作伙伴与中非国防部队和国内安全部队开展业务合作和为之提供支助时总结的经验，我在近期于 2017 年 10 月和 2018 年 2 月向安全理事会提交的报告(分别为 S/2017/865 和 S/2018/125)中概述了这些经验。另外，所提建议旨在为中非共和国当局全面承担安全责任、从而促进中非稳定团最终缩编和将来撤离铺平道路。

当前环境

4. 在中非共和国国防部队和国内安全部队重新部署之际，在该国境内大部分地区，武装团体、犯罪分子和其他武装破坏者清除不尽、活动不断，族群间暴力不止，这种情况又因国防部队和国内安全部队能力不足、国家权威不够而加剧。冲突接二连三，部队七零八落。在近期发生的冲突中，中非共和国武装部队某些人



请回收



还与武装团体勾结，实施了违反国际人权法和人道主义法的行为。当前环境、中非共和国周期性危机的历史和根源以及冲突对社会结构的既有影响，是决定如何圆满完成重新部署的关键因素。

5. 协助开展国防部门改革是欧洲联盟驻中非共和国军事训练团的一项任务。按照设想，总共需要训练六个营。现在，两个营的训练已经结束，第三个营的训练即将完成。2018 年 1 月以来，中非稳定团提供暂时和特别支助，受过欧盟训练团训练的小型军事单位因此得以重新部署到奥博和保瓦。稳定团还将支助它们向班加苏重新部署，并支助国内安全部队(警察和宪兵)重新部署到班巴里。政府保证向部队人员支付薪水和生活津贴。由于驻地部队行为端正、尊重人权、指挥和控制得当，受到当地民众的感激。

6. 从中可以汲取以下经验教训。首先，警察和宪兵必须随同或分阶段随同武装部队一道部署，确保不把调查、逮捕和拘留疑犯之类的核心执法任务留给军事单位，并且通过安排军事警察，帮助促使良好行为标准得到遵守。其次，若无中非稳定团和国际社会继续给予支助，国防部队和国内安全部队目前的能力尚不足以保障安全、捍卫法律、维持秩序。国防部队和国内安全部队在后勤上广受制约，由于没有一个健全的国家后勤网，无法建立临时营地，也无法提供汽油、润滑油、口粮、饮用水、伤员紧急护理与后送、车辆保养维修以及电力。

7. 考虑到安全局势、稳定目标以及法律和秩序方面的需求，这种状况显然不可持续。虽然 2018 年国家预算专为国防和国内安全部门拨出大量资源，但是分配的资金不够支付业务和资本费用。2018 年，国防预算共计 170 亿非洲法郎(约合 3 200 万美元)，其中 81%用作人事费用，仅有 7%用作资本投资，1%用作外地业务费用。

8. 军事方案拟定法草案和即将出台的国家预算修正案根据政府提出的部署计划，建议增加外地业务费用。这部法律如获国民议会通过，则可实实在在地展现中非共和国人民对担起责任、确保本国安全行动可持续的承诺。2018 年预算拨给警察和宪兵的款项分别占预算总额的 0.64%和 0.85%，同样不足以支付两者的费用，但政府已承诺将提高对国内安全部队的分配数额。

中非共和国国防部队和国内安全部队的部署构想

9. 中非共和国国防部队和国内安全部队的部署构想源自中非共和国当局就安全部门改革作出的广泛政治承诺。这一政治承诺被载入多份文件，特别是 2015 年班吉民族和解论坛的结论、相互问责框架(2016 年)、《国家恢复与建设和平计划》(2016 年)、《恢复国家权威全国战略》(2017 年)以及安全部门改革框架。其中，安全部门改革框架又包含国家安全政策(2016 年)、国内安全部队能力建设和发展五年计划(2016 年)、国家安全部门改革战略(2017 年)和国防计划(2017 年)。

10. 国防计划提出中非共和国武装部队要转型成“卫戍部队”，也即军事单位在首都外四个防务区的指定地点长期驻守，而不再沿用从首都投放军事力量的做法。按照计划设想，2021 年国防部队兵力将达到 9 800 人。这一总数将计入现有的 7 737 人，但会刨除因审查和退役而离开部队的人员。国防计划还列出了提高能力和问

责、加强指挥和控制、改善平民监督和提高族裔代表性平衡程度的目标。根据计划，政府通过了 2017-2019 年中非共和国武装部队指导文件(第 2387(2017)号决议曾有提及)，其中概述了部署的原则和顺序。

11. 2018 年 2 月，国防部长和内政部长确认了国防部队和国内安全部队部署工作五年共同构想，力求确保两者的部署工作能够相辅相成。共同构想建议通过协调机制、资源合用及有力措施，确保遵守法治和实行问责。共同构想是具体部署计划的基础，也是后勤、设备和财务需求的基础。共同构想要求，在计划立即部署中非共和国武装部队的地区以及稳定、法律和秩序面临威胁的其他地区及军事部队一旦撤出情况可能倒退的地区增派警察和宪兵。

12. 共同构想还说明了立即进行行动部署的目标、战略、重点地区以及规划和协调机制，此项工作争取从 2018 年 7 月 1 日开始，用 18 个月的时间完成。立即部署的目的是，在目标重点地区应对紧迫的安全挑战和平民目前遇到的威胁，协助扩延国家权威。通过部署，还将加快解除武装工作，加速执行解除武装、复员和重返社会方案及减少社区暴力方案。共同构想是确定立即部署工作总体要求的依据，也是调动国内国际力量填补尚存缺口的依据。

现有多边和双边支助

13. 欧盟中非训练团于 2016 年由欧洲联盟组建，一直代表国际社会牵头为中非共和国的国防部门改革提供支助。中非稳定团按照自身任务规定，对此项国防部门改革支助工作进行了补充，包括协助武装部队做好重新部署的准备，同时确保相关工作与范围更广的安全部门改革保持一致。中非稳定团依照安全理事会第 2301(2016)和 2387(2017)号决议，牵头与双边合作伙伴和欧洲联盟一道参与警察和宪兵改革，包括翻修派出所和宪兵站，提供培训和设备。欧洲联盟正考虑下次于 2018 年 7 月延长任务授权时，把目前的责任区扩大到布阿尔，为该地驻扎的中非共和国武装部队提供支助，并加大对国内安全部队的能力支助。

14. 目前，中非稳定团和欧洲联盟军事训练团为使武装部队重新运作提供了支助，双边合作伙伴对此作了补充，设法填补中非稳定团和欧盟训练团各自任务规定所不涉及的关键缺口，例如提供致命性和非致命性军事援助。法国为首个受过欧盟训练团训练的步兵营和一个两栖营捐赠了非致命性装备，包括车辆、后勤和医疗设备。中国捐赠了多种非致命性军事资产，包括临时基础设施用材和信号设备。美利坚合众国捐赠了车辆和传输设备，西班牙为两个营捐赠了制服和个人护具。俄罗斯联邦为受过欧盟训练团训练或经认证的中非共和国武装部队各营以及警察和宪兵捐赠了武器和弹药并提供了培训，应当足够两者在 18 个月里按计划重新部署之用。同过去一样，所有致命性装备仍需根据政府与国际伙伴之间的双边安排来提供，并要遵守安全理事会第 2399(2018)号决议规定的制裁制度。

15. 区域内各国为加强中非共和国安全部门作出了贡献。2017 年 12 月，联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会第四十五次会议在卢旺达召开。其间，会员国通过了《基加利宣言》，鼓励区域内各国为中非共和国训练军事教官和军事单位，呼吁在班吉设立一个训练中心，由区域内教官提供支持。政府要求合作伙伴提供

的训练(不论是在国内还是国外)均需经过欧洲联盟军事训练团认证，以确保标准统一。因此，我就支助中非共和国武装部队一事提出的建议同时覆盖两个类别，即由欧洲联盟训练团训练的人员和由其他合作伙伴训练并经欧盟训练团认证的人员。

16. 即便有这些重要贡献，缺口依然巨大，有碍中非共和国武装部队和国内安全部队更加长久地进行重新部署。这些缺口要靠中非共和国的所有合作伙伴取长补短加以填充。这样，中非共和国人民才能发挥更大作用，在重点地理区域改善安全、保护平民、恢复国家权威。

为逐步、循序渐进地开展重新部署提供进一步支助的条件

17. 正如我在 2017 年 10 月的报告(S/2017/865)中所说的，中非稳定团不能代替政府或单凭一己之力使整个国家走向稳定，必须要靠所有国家行为体和国际伙伴共同努力。

18. 在国际社会继续提供支助的同时，国家文职和安全当局也必须做出实实在在的承诺，即他们将确保国防部队和国内安全部队的重新部署是可持续的，不会对国家的稳定、平民或政治进程构成风险，并且他们将加强政府监督、指挥和控制以及拨款力度。国家当局还需做出更大承诺，将武装部队转变为具有族裔代表性并且地域上平衡的军队。因此，重新部署经欧盟训练团训练或认证的中非共和国武装部队和相关国内安全部队一事要获得国际支助，就必须及时履行国家的承诺，遵守商定目标，并满足下文所述的特定条件。

19. 为国防部队和国内安全部队重新部署提供的多边和双边支助应当力争实现下列目标：(a) 更好地使政府在目标地理区域担起保护平民的责任，按照《恢复国家权威全国战略》和安全部门改革框架，以可持续的方式逐渐从中非稳定团接手在这些地区保障安全的责任；(b) 依照《恢复国家权威全国战略》，协助逐步扩延国家权威、恢复基本服务；(c) 创造有利的安全条件，以便在非洲中非共和国和平与和解倡议的框架下推进执行政府领导的政治进程；(d) 创造条件，在地方一级开启和平进程。实现这些目标也可逐渐减轻中非共和国在安保上对中非稳定团的依赖，促进中非稳定团撤离。

20. 特别考虑到中非共和国武装部队的历史，若要继续获得合作伙伴提供的上述国际支助，中非共和国当局必须坚定不移、锐意进取，兑现上文第 9 段所述战略文件中作出的承诺，遵守文件中设定的时间表及第 2301(2016)和 2387(2017)号决议的规定。

21. 首先，如安全理事会第 2301(2016)和 2387(2017)号决议所述，新的、改革后的中非共和国国防部队和国内安全部队必须包容、专业、具有族裔代表性且实现地域平衡。在国防和安全部门改革框架下，国家当局需要迅速启动国防部队征聘程序，同时继续开展国内安全部队征聘和训练工作，从而实现这一目标。还应当借鉴从解除武装、复员和重返社会试点项目中汲取的教训，结合当下的政治进程，制定计划收编那些达到严格的资格和审查标准的武装团体人员。

22. 第二，国防部队和国内安全部队必须厉行问责和法治原则。部队需要的是没有犯罪和侵犯人权记录的人员。自 2017 年 6 月起，政府与中非稳定团商定建立可信机制，利用中非稳定团掌握的信息，核查军警人员有无犯罪和侵犯人权记录，协助中非共和国当局完成审查。任何受到联合国支助的单位均需通过这一筛查，由双边合作伙伴训练且经欧盟训练团认证的武装部队各个单位也不例外。

23. 联合国将全面实行联合国人权尽职政策，手段包括开展继续培训，有力监测表现和行为，采取减轻风险措施。应当作出安排，一方面使中非稳定团和政府之间保持建设性对话，减少并处理在中非稳定团支助下进行重新部署过程中出现的任何侵犯人权行为和严重不当行为，另一方面帮助政府更好地进行必要的追责，包括为此通过一份行为守则、巩固内外监督机制和加强军事司法系统。谨此回顾，按照人权尽职政策，如不遵守国际人权法和人道主义法，联合国可暂停或终止任何支助。

24. 第三，必须以定期可靠的方式支助国防部队和国内安全部队。中非共和国当局需要确保适当的预算拨款来支付部署部队的薪金和每日生活津贴，并逐渐扩大业务费用供资。中非共和国当局即将通过军事方案拟定法草案，预计此举将为逐步增加和保持国防预算奠定基础。联合国的任何支助均需与中非共和国当局和其他重要合作伙伴达成明确协议，规定如何填补和维持关键能力和资金缺口。

25. 第四，地方当局和民众必须对部署在自己社区的国防部队和国内安全部队抱有信任和信心。政府需要确保这些重新部署工作促进稳定与和平，本身不损害和平进程或加剧紧张局势。同样重要的是，要管理民众的期望，促进他们的信心，为此，必须确保这些重新部署工作遵守法治和人权标准。因此，制订一项强有力的战略传播策略至关重要，包括采取措施增强这种信任和信心。

26. 最后，就中非稳定团而言，其提供的支助不能无限期。为避免国防部队和国内安全部队可能长期依赖中非稳定团，中非稳定团提供的任何支助都必须有明确的时间表，以逐步实现该国政府履行责任，承担与重新部署国防部队和国内安全部队有关的行动、财政和后勤负担。我们认识到国家预算和资源存在严重局限，政府面临许多相互竞争的优先事项，但联合国必须与合作伙伴一道，确保所有支助也有助于稳定团逐步实现撤出。

27. 在这方面，我的建议意在指明联合国在多大范围内为逐步实现立即重新部署数量有限的中非共和国武装部队提供支助。这种支助将会面临时间限制，并需接受定期审查，而政府将继续部署中非共和国武装部队驻军，作为其长期计划的一部分，这将得到其他多边和双边伙伴的支助。

关于联合国支助立即重新部署的建议

28. 鉴于上述情况，并考虑到中非稳定团目前的任务和能力，我建议中非稳定团加强向中非共和国武装部队提供规划和技术援助。这将包括：(a) 按要求协调规划和开展行动；(b) 按照联合国政策加强对外地一级信息的共享；(c) 为落实对平民的保护提供技术指导；(d) 就性别问题、性剥削和性虐待行为、保护平民以及武器和弹药储存和管理开展外地培训。这些任务不需要任何额外的能力或资源，

并且与下文详述的行动和后勤支助相辅相成，但这些支助必须获得安全理事会的授权。

29. 我还建议安全理事会授权中非稳定团提供特定和有限的行动和后勤支助，以便逐步实现在重点地区立即重新部署数量有限、经欧盟训练团训练或认证的中非共和国武装部队与中非稳定团的部队一起工作，并如下文所述支助部署国内安全部队。这一授权任务将补充中非稳定团当前的授权任务，包括保护平民、应政府请求使用“紧急临时措施”及支助国家当局恢复和维持公共安全和法治。

30. 中非稳定团提供行动和后勤支助需要认真考虑一些因素。鉴于稳定团承担额外任务的能力有限、资源供应情况(需遵守采购周转时间)以及中非共和国境内供应链的固有限制，必须确保中非稳定团对联合国人员的支助和优先授权任务(包括为人道主义准入提供方便)的执行工作不会受到损害。中非稳定团还应确保提供这种支助不会使任何联合国人员面临更多的安全风险或威胁。

31. 武装部队将逐步部署，其组成如下：一个配有支援单位的连，最多可包括由来自不超过三个经欧盟训练团训练或认证的中非共和国武装部队营的203名军事人员。他们将部署在实地行动中，每四个月与营内其他连轮调，部署地点在任何时间都不超过三个。出于规划目的，我考虑每个周期最多部署 650 名中非共和国武装部队人员，每年最多部署 2 000 人。在重新部署武装部队的同时，还将在这三个地点长期部署 70 名警察和 115 名宪兵，以便提供基本的法律、秩序和宪兵司令的职能。

32. 为了帮助立即进行这些短期行动重新部署，我建议安全理事会考虑联合国每年可提供的以下行动和后勤支助服务，初步为期 12 个月，争取于 2018 年 7 月 1 日开始：

(a) 在该国境内的伤员后送和医疗后送；

(b) 为在偏远地点服役的部队提供有限的空运服务；

(c) 燃料和润滑油；

(d) 个人急救包；

(e) 根据需要为协调行动提供战斗口粮，每月最多 15 天；

(f) 用于偏远地点或长距离巡逻的 300 顶双人帐篷和 15 顶预制软皮帐篷；

(g) 根据需要，提供最多 90 天的饮用水，届时国家部队应已建立自己的供水线；

(h) 为武装部队提供 3 个临时武器和弹药储存设施以及武器和弹药管理方面的额外培训。

33. 这种支助仅在中非稳定团拥有足够的人力和能力、有形基础设施和可靠后勤供应链的地点提供，而且支助地点在任何时候都不超过三个。还可将这些支助扩大到中非稳定团的足迹仅限于部队驻地的地点。

34. 将严格限于在符合以下条件的地点提供支助：(a) 已部署中非稳定团部队；(b) 安全条件有利；(c) 中非稳定团在经过威胁评估后得出结论，军事威胁(包括与某些武装团体发生直接对抗的风险)不超出中非共和国武装部队的行动能力。这些部队将驻扎在中非稳定团的行动地点附近，以便更有效地进行监测、提供支助和指导。

35. 中非稳定团对这些部队的行动和后勤支助将不断受到监测，并在必要时进行调整。这就需要在中非稳定团的实地密切监测之外，定期评估国家当局在达到上文第 17 至 27 段所述为逐步重新部署部队提供支助的条件方面取得的进展以及武装部队在实地的行为表现。中非稳定团还将借鉴人权监测工作，并严格遵守联合国人权尽职政策。如果在满足所述条件方面的进展受阻或出现退步，中非稳定团的行动和后勤支助将立即停止。

36. 我将与中非共和国政府协商，考虑签署一项谅解备忘录或作出类似安排，概述提供这种支助的条件和方式。

37. 这些部队目前还缺乏其他一些关键的支助服务，但上文第 32 段没有涵盖，其中包括车辆回收和维修以及提供基本医疗保健服务。中非稳定团部队可以在可能的情况下向这些部队提供这种支助，以确保协调行动的有效性。然而，由于这些服务是由部队派遣国提供，如果安全理事会核准这类支助，秘书处就需要寻求这些派遣国同意提供。

38. 必须指出，如果不由中非稳定团或不通过双边协定提供上文提到的行动和后勤支助，这些中非共和国武装部队和配套的警察和宪兵执行委托给他们的重要安全任务的能力以及政治进程的进展和该国的稳定都可能受到严重破坏。

39. 中非稳定团需要额外的财政、人力和后勤资源，才能为重新部署经欧盟训练团训练或认证的中非共和国武装部队和国内安全部队提供行动和后勤支助。这些服务可以由多边和双边合作伙伴直接提供。不过，中非稳定团在提供上述行动和后勤支助方面具有比较优势，因为它拥有广泛的实地存在，对供应链基础设施已经做了投资。

40. 也需要为建立和维持经欧盟训练团训练或认证的中非共和国武装部队连队的行动基地(其中包括营地、住宿、餐饮、设备、设施、营地管理，包括夜间照明、通信和医疗服务)提供相关支助，但这类支助超出了中非稳定团的范围，因此不在我所提建议之列。这些要求以及与警察和宪兵立即投入行动相关的要求都需要加以解决，以确保这些重新部署工作的可持续性。为此，中非稳定团可支助政府订立由自愿捐款资助的统包合同。将根据联合国的立法和监管框架管理合作伙伴向已建立的联合国信托基金提供的捐款。不过，我想强调指出，自愿供资机制是不可预测的，并且受制于捐助方可能会施加的资金使用约束，从而使政府面临无法兑现预期的风险。此外，中非稳定团需要更多专门的人力资源来改善其合同管理，加强监督、行政和方案执行能力。

支助较长期(18 个月以后)的重新部署

41. 在立即进行行动重新部署的同时，政府需要合作伙伴的支助来实施对其武装部队的长期计划。这将包括经欧盟训练团训练或认证的所有营的可持续驻军，优先考虑在布阿尔永久驻扎一个经欧盟训练团训练的营，并采取临时措施，2018 年在班吉部署两个营。中非共和国武装部队有一个营长期驻扎在布阿尔将使该部队能够更好地在该国西部开展行动以应对安全威胁，并提高通往喀麦隆的主要道路的安全程度(大多数进出口货物经由此路运输)。根据其能力建设和发展五年计划，国家警察和宪兵也需要获得长期重新部署支助。

协调机制

42. 我的建议旨在确保联合国提供的任何支助都以中非稳定团的相对优势为基础，与其他多边和双边伙伴向中非共和国国防部队和国内安全部队提供的支助相辅相成，并以透明、协调一致的方式提供。中非稳定团将根据第 2387(2017)号决议，通过既定和特设机制，继续在战略、行动和战术层面上协调双边和多边伙伴提供的支助。这些协调机制包括由欧洲联盟训练团和中非稳定团主持的国防部门工作组以及由中非稳定团主持的国内安全部队工作组。

43. 这些论坛汇集了支助国防部队和国内安全部队改革的国际合作伙伴。中非稳定团还将支助国家当局协调国际援助，包括通过国防部 2018 年 2 月成立的中非共和国武装部队合作协调委员会进行协调。

结论

44. 我坚信，中非共和国国防部队和国内安全部队有节制的逐步重新部署有可能在解决暴力和对平民的威胁、恢复国家权力以及确保恢复和维持公共安全和法治方面带来积极影响。正如我 2017 年 10 月在中非共和国国民议会发言时所说，我听到中非共和国人民呼吁重新部署中非共和国武装部队，我谨重申联合国承诺支助重新部署工作。

45. 尽管如此，我认识到，如果改革中非共和国安全部门的国家承诺不能迅速实现，如果部队不遵守应有的行为标准，或者如果国际社会提供的支助不够充分亦或不再对中非共和国和中非稳定团提供协调统一的支助，那么，这些重新部署可能会给民众和联合国带来风险，甚至可能给和平进程带来风险。

46. 因此，我所提建议的前提是政府满足关键条件，这些条件旨在使国家当局能够为本国人民的安全承担主权责任，并根据人权和人道主义法履行这些责任，同时为一个没有国际部队存在的中非共和国提供未来前景。我所建议的支助虽然意义重大，但其范围和持续时间有限，而且仅限于不会使联合国人员面临风险、不会使本组织承担责任、已存在现有系统合同的服务。这种支助还考虑到需要避免造成依赖支助的风险。

47. 我坚信，任何国家的安全必须在民众支持的安全框架内掌握在国家当局的手中。就中非共和国而言，实现这一目标应该是一个关键的优先事项，同时不应损害对平民的保护和在实现国家稳定方面取得的成果。在当前情况下，缺乏积极主

动的支助将是一个更大的风险，因为这将导致重新部署工作速度放缓，确保良好行为的机制薄弱。

48. 我还想再次强调，支助中非共和国实现期待已久的和平与稳定是一项集体责任。对中非共和国国防部队和安全部队的支助是该国所有合作伙伴的一项联合努力。中非稳定团不能也不应该单独承担援助中非共和国当局重新部署武装部队的负担。从培训到装备到监督到支助，我们每个人都可以发挥作用。否则，我们中的任何人——更不用说中非共和国人民——都不会取得成功。我感谢安全理事会在中非共和国问题上的团结一致，感谢中非稳定团。

49. 请提请安全理事会成员注意本信为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)